

# Le proprietà collettive in Italia: disciplina vigente e prospettive

Luigi Costato\*

SOMMARIO: 1. Le proprietà collettive di pianura e di montagna, le leggi “eversive” e i “salvataggi”. – 2. La legislazione regionale. – 3. Le nuove finalità delle proprietà collettive e le loro prospettive future.

1. Desidero iniziare questa relazione con una piccola precisazione, che mi pare opportuna, dato che lo stesso legislatore non ha saputo, spesso, distinguere fra proprietà collettive e usi civici, trattandosi di istituti antichissimi, e in certo modo contermini, che riguardano entrambi un modo di godere di superfici agrarie.

La differenza è, invece, grandissima, poiché

- gli usi civici sono diritti di godimento su terreni altrui (pubblici o privati) spettanti ai membri di una collettività, ora identificata, normalmente, nella frazione di un Comune, che si concretizzano nei diritti di caccia, o di pesca, o di pascolo (sono usi civici, ad esempio, gli ademprivi sardi), o di legnatico, mentre
- le proprietà collettive sono terreni agrari (ma, in misura modesta, anche fabbricati) di esclusiva spettanza di un soggetto (in origine spesso ottenuti in enfiteusi, ma con il tempo affrancati), la regola o partecipanza o comune o società degli antichi originari o comunanza degli uomini di... (a seconda dei nomi che derivano dalla tradizione), che non ne può in alcun modo disporre se non per consentire agli “antichi originari” (ovvero ai discendenti maschi di essi) di partecipare al loro godimento attraverso forme diverse, regolate da statuti antichi, che sono stati, molto spesso, di recente, revisionati a seguito del processo di “legittimazione” che la normativa statale, e poi regionale, ha praticato su di loro. Tale godimento può essere realizzato in forma indivisa (come accade, di norma, per l'utilizzo dei boschi e dei pascoli) ovvero attraverso assegnazioni periodiche di par-

---

\* Professore ordinario Università di Ferrara.

celle (come avviene usualmente in pianura) che ciascun partecipe coltiva individualmente, rispettando le norme statutarie, spesso severe, relative ai suoi rapporti con gli altri partecipi e con i terreni da loro condotti.

Le proprietà collettive, come qui intese, sono un fenomeno prevalentemente tipico del settentrione d'Italia, con propaggini al centro, e quasi sconosciuto a sud; esse sono state considerate dal legislatore unitario, nel loro complesso, una prima volta verso il finire del secolo, e l'intervento è stato considerato "ispirato a rigore scientifico" e frutto delle "più aggiornate ricerche in proposito"<sup>1</sup>.

Tuttavia non sembra che il legislatore abbia compreso le ragioni storiche profonde del fenomeno, benché in quel caso si sia mosso rispettando la molteplicità possibile degli ordinamenti, pur statizzando un ordinamento che, appunto, con lo Stato aveva ben poco da spartire.

Il legislatore degli inizi del secolo XIX, nella sua smania di individualismo, aveva messo a mal partito le proprietà collettive – fin dove le sue leggi avevano applicazione – ma la restaurazione rimise le cose "a posto", concedendo, quanto alle partecipanze, il ritorno alle divisioni periodiche, separando i beni di queste da quelli comunali, che impropriamente con le prime erano stati confusi, e ne ammise l'amministrazione autonoma, pur assoggettata al controllo dell'autorità (in questo caso del legato pontificio).

Abbiamo, comunque, l'inizio dello sviluppo della tendenza dello Stato a farsi "titolare" del diritto di riconoscere o meno le proprietà collettive, e un accrescimento del potere di controllo, da tempo esercitato in modo blando ma in progressiva intensificazione, al quale – per altro – tali istituti non erano sfuggiti neppure in periodi precedenti.

Già prima la legislazione sugli usi civici del XIX secolo – ne da conto il Curis<sup>2</sup> – era intervenuta in Toscana, in Sardegna, nel Veneto, nel Piemonte e nelle province meridionali con l'abolizione degli stessi, cui si aggiunse un disegno di legge governativo del 1884 che intendeva abolire le servitù collettive di pasce-re, vendere erbe e allevare bestiame nelle province ex pontificie.

Ma la conseguente legge del 1888<sup>3</sup> provvide a cercare di stimolare, addirittura, l'istituzione di nuove proprietà collettive negli stati ex pontifici, anche se con esiti sostanzialmente negativi. La legge del 1894, ancora in vigore<sup>4</sup> conte-

---

<sup>1</sup> Così P. GROSSI, *Un altro modo di possedere*, Milano, 1977, p. 367.

<sup>2</sup> V. CURIS, *Usi civici*, Roma, 1929.

<sup>3</sup> Si tratta della l. 24 giugno 1888, n. 5489 (serie terza), cui si aggiunse la l. 2 luglio 1891, n. 381; successivamente tali leggi furono fuse nel T.U. 3 agosto 1991, n. 510.

<sup>4</sup> Si tratta della l. 4 agosto 1994, n. 397.

neva l'ordinamento delle proprietà collettive nelle province ex pontificie, sia quelle preesistenti che quelle costituite in applicazione della legge del 1888. A tali enti poteva essere riconosciuta la personalità giuridica e entro un anno dovevano darsi un regolamento, accogliendo in esso – per quanto riguarda i vecchi istituti – le norme consuetudinarie e quelle contenute in precedenti statuti: si trattava di un “salvataggio” *sui generis* delle proprietà collettive di quelle zone; infatti la legge non considerava le differenze esistenti fra le diverse forme di proprietà collettiva, dettando una regola uguale per tutte.

Non si può, però, non ricordare che successivamente, dopo qualche decina d'anni, argomenti apparentemente razionali spinsero verso la dissoluzione delle proprietà collettive anche attraverso uno strumento normativo, come accadde con la legge del 1927, che si andava ad aggiungere al cospirante sviluppo della tecnologia.

Il problema del progresso tecnologico, e della meccanica in particolare, investe non tanto, per lo meno in via prioritaria, le proprietà collettive montane quanto quelle di pianura, ove questo istituto si è diffuso fin da tempi assai risalenti. Ovviamente si trattava di pianure di incerta bonifica, ove l'uomo a volte riusciva a tenere lontane le acque redimendo suoli paludosi, a volte subiva invece sconfitte anche brucianti per il prevalere delle forze naturali.

Infatti, la bonifica dei terreni posti anche a livello inferiore di quello dei fiumi era difficile e precaria, perché non esistevano strumenti per sollevare in quantità sufficiente le acque che tendevano ad invadere i campi; la macchina a vapore e le idrovore superarono il problema, e convinsero, in molti casi, della superfluità della proprietà collettiva che subì una evoluzione, quasi naturale, verso l'allodio. Senza le macchine l'uomo poteva lottare contro le acque solo unendosi ad altri, a formare quasi una anticipazione dei consorzi di bonifica; si costruivano enormi fossati, destinati a fungere da vaso di espansione per l'inverno, quando le piogge minacciavano allagamenti, nei quali occorreva far fluire le acque dei campi; ma per raggiungere questo scopo occorreva che tutti cooperassero, e che la rete degli scarichi fosse sempre in buone condizioni, cosa che richiedeva la comune volontà e la collaborazione di tutti. Superata la difficoltà grazie alle pompe e alla nuova energia meccanica disponibile, l'istituto poteva essere messo in crisi, e quando resisteva, lo faceva sulla base, soprattutto, della tradizione, fortissima al punto da essere, in molti casi, invincibile.

La necessità di restare assieme per la conduzione e conservazione di terre acquisite con contratti enfiteutici o con livelli da abbazie – e di evitare l'ingresso di nuovi utilisti, stante il fatto che le terre erano state bonificate con gli sfor-

zi di alcune famiglie soltanto – risalta negli statuti del XIV/XV secolo delle Partecipanze agrarie emiliane e in quelli delle Comuni del Medio Polesine.

Di qui alcuni elementi essenziali di queste proprietà collettive:

- l’indivisibilità dei terreni;
- la loro inalienabilità;
- il diritto dei discendenti maschi degli originari che abbiano *loco et foco* nel territorio della proprietà collettiva a partecipare all’assegnazione delle terre;
- la periodicità delle assegnazioni, che aveva la finalità da un lato di evitare la dissoluzione della proprietà collettiva, dall’altro quella di rimettere alla volontà di Dio l’attribuzione di particelle migliori o peggiori ai vari partecipi.

Si tratta di una soluzione, quando adottata in territori di difficile utilizzo, molto razionale, che si può trovare anche oggi praticata in molte oasi africane, ove le motivazioni sono inverse, poiché si vuole gestire in comune la distribuzione dell’acqua, ma la *ratio* è sostanzialmente la medesima.

Non senza significato è anche il fatto che le residue proprietà collettive di pianura contengano, nel loro *nomen*, un preciso riferimento allo stare assieme, che si trova nel vocabolo partecipanza, e in quello comuna, al contrario di molte di quelle di montagna, ove il termine più diffuso è, invece, regola o vicinia. L’origine e la differenza di sostanza del fenomeno in valle d’Aosta è riflesso anche nel nome di consorzierie, che espliciterebbe il carattere di pertinenze di fondi in quanto la condizione per essere consorte è quella di essere altresì proprietario *in loco* di un fondo rustico; addirittura più vicino ad un vero e proprio diritto reale a favore del proprietario del “maso” è quello che in Alto Adige attribuisce il diritto di godere collettivamente di boschi e pascoli.

Diverso è, anche se solo in parte, l’istituto riferito alle zone montane venete, a molti territori dell’arco alpino e ad alcuni dell’Appennino; qui l’uso in comune delle terre – boschi o pascoli – riservato agli antichi originari deriva non tanto dalla necessità di stare assieme per proteggersi dalle forze della natura, quanto proprio dal “preuso”, dall’apprensione della *res* effettuata dalle famiglie originarie che – nei casi in cui ancora esiste la proprietà collettiva – hanno resistito alle richieste di partecipazione all’uso provenienti dai nuovi venuti. La *res* viene, in montagna, proprio per le caratteristiche ambientali, goduta in forma sostanzialmente indivisa, malgrado il poeta abbia immaginato il console del comune rustico medievale nell’atto di dire “ecco io parto fra voi queste foreste, d’abeti e pini”; le regole del godimento, che riproducono per molti versi quelle delle parte-

cipanze di pianura, prevedono il *loco et foco* per avere diritto d'utilizzare la cosa, che consiste, in genere, nel poter far pascolare un certo numero di capi e nel far legna individualmente entro certi limiti. Il diritto a tale godimento è riservato ai discendenti maschi degli antichi originari, e a nulla è valsa una ordinanza di rinvio alla Corte costituzionale per vedere riconosciuta la contrarietà della regola, contenuta nel laudo (così si chiama lo statuto delle Regole) alla Costituzione, al fine di parificare la posizione della donna a quella dell'uomo. Infatti la Corte ha dichiarato la sua incompetenza a giudicare sul punto, dato che non di legge si tratta, ma di un regolamento della regola, che sfugge al suo controllo<sup>5</sup>.

La diversità delle origini delle proprietà collettive di montagna (dell'arco alpino, in particolare) non influi nel processo di progressiva invadenza dell'autorità pubblica, che raggiunse il suo apice con la legge 16 giugno 1927, n. 1766, la quale coinvolse tutto, completando un processo nel quale non si è saputo distinguere con chiarezza fra usi civici e questi istituti aventi tutt'altra natura, forse anche per l'eterogeneità, di cui sopra si è abbozzata una analisi, fra le differenti forme di proprietà collettiva.

Insomma, grande era la confusione sotto il cielo, e si manifestavano alcune tendenze che si possono così sintetizzare:

- considerare in una stessa legge, con accostamenti anche impropri, usi civici e proprietà collettive;
- operare con leggi e regolamenti applicabili solo a proprietà collettive specifiche, dimenticando parti del territorio nazionale interessato dal fenomeno;
- proseguire nel “riconoscimento” di alcune proprietà collettive, attribuendo loro connotati tendenzialmente pubblici;
- non considerare le differenze di origine, di sviluppo e di regole delle diverse realtà che si andava a normare.

Restavano in vita, comunque, e spesso in modo travagliato ed insidiato, proprietà collettive in Trentino, in Alto Adige, nelle alpi lombarde (e bergamasche in particolare), nelle Marche, in Emilia Romagna, nel Veneto, in Val d'Aosta e anche in altre zone del Paese; parte di esse ha resistito alle successive operazioni del legislatore.

La legge del 1927, di natura generale applicandosi teoricamente all'intero territorio nazionale<sup>6</sup>, “assali” le proprietà collettive, sembrando volerne decreta-

<sup>5</sup> V. sentenza Corte costituzionale 7/26 luglio 1988, n. 917.

<sup>6</sup> È la l. 16 giugno 1927, n. 1766, che converte il r. decreto 22 maggio 1924, n. 751, il r. decreto 28 agosto 1924, n. 1484 e il r. decreto 16 maggio 1926, n. 895.

re la scomparsa. Infatti, si stabilì che i terreni delle Associazioni agrarie dovessero essere aperti all'uso di tutti i cittadini del Comune o delle frazioni; l'art. 26 della legge, tuttavia, stabiliva che quando "per disposizioni speciali di leggi anteriori o per sentenze passate in giudicato fosse stato assicurato un diritto particolare ad alcune categorie di persone, il Ministero dell'economia nazionale, d'accordo col Ministero dell'interno, potrà stabilire i provvedimenti che secondo le circostanze si riterranno opportuni". È notevole, guardando con gli occhi di oggi il testo della norma, l'ampiezza della delega data al Ministro, benché non si possa negare che anche di questi tempi molte leggi di delega e i corrispondenti decreti delegati non rispondono ai requisiti richiesti dalla Costituzione.

Ma il regolamento contenuto nel regio decreto del 1928<sup>7</sup>, all'art. 65, sottrae le "Associazioni agrarie, composte da determinate famiglie, che, possedendo esclusivamente terre atte alla coltura agraria, vi abbiano apportate sostanziali e permanenti migliorie, ancorché su qualche zona i lavori di trasformazione fondiaria non siano tuttora compiuti" alle norme sulla ripartizione e sul godimento dei beni comunali e delle associazioni. L'applicazione delle disposizioni appena ricordate doveva essere attuata con decreto del Ministro per l'economia nazionale, su istanza dell'Associazione interessata.

Il regolamento risolveva, dunque, i problemi delle Associazioni che gestivano terre "atte a coltura agraria" (com'erano le partecipanze) ma sembrava non adattarsi, dato lo spirito della norma – anche se la lettera lo consentiva, visto che anche l'allevamento di alberi e il pascolo sono forme di "coltura agraria" – alle comunità silvopastorali dell'arco alpino e degli Appennini, essendo, infatti, prevalsa una interpretazione "minimalista"<sup>8</sup>.

Così, mentre le Partecipanze emiliane riuscivano a salvarsi, salvo quella di Budrio<sup>9</sup>, grazie all'art. 65 del regolamento, altre proprietà collettive ebbero sorti più complicate: la Comuna di Grignano Polesine, ultima di almeno 3 proprietà collettive della bassa pianura veneta, finì per vedersi riconosciuta la natura di "comunione privata" da una sentenza della Cassazione del 1942<sup>10</sup>, mentre quelle dell'arco alpino dovettero sostenere altre lunghe battaglie prima di arrivare a

---

<sup>7</sup> È il regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332, che approva il regolamento per l'applicazione della legge 16 giugno 1927, n. 1766.

<sup>8</sup> Così si esprime Romagnoli, voce *Regole dell'arco alpino*, in *Digesto IV edizione, Discipline privatistiche, sezione di diritto civile*, XVI, Torino, 1997, p. 532, in particolare p. 536. Per una ampia bibliografia sull'argomento si rinvia al lavoro di Romagnoli ora citato.

<sup>9</sup> Sull'arg. e in generale sulle partecipanze v., per tutti, Frassoldati, *Le partecipanze agrarie emiliane*, Padova, 1936.

<sup>10</sup> Sull'arg. mi permetto di rinviare a Costato, *I domini collettivi nel medio Polesine*, Milano, 1969.

successive leggi, il d. legislativo n. 1104 del 3 maggio 1948, che recava disposizioni che si applicarono alla Magnifica Comunità Cadorina, la l. n. 991 del 25 luglio 1952, la quale, all'art. 34, stabilì: "Nessuna innovazione è operata in fatto di comunioni familiari vigenti nei territori montani nell'esercizio dell'attività agro silvo pastorale; dette comunità continuano a godere e ad amministrare i loro beni in conformità dei rispettivi statuti e consuetudini riconosciuti dal diritto anteriore".

Chi ritenesse che la vicenda, a fronte di una norma così chiara, fosse conclusa cadrebbe in errore: infatti, malgrado il successivo regolamento di applicazione della l. n. 991, contenuto nel d.P.R. 16 novembre 1952, n. 1979, palesemente ribadisse il riconoscimento dei precedenti laudi e delle consuetudini che reggevano le Regole Ampezzane, una nuova sentenza della Sezione speciale Usi civici della Corte d'appello di Roma<sup>11</sup> rimetteva in discussione tutto, quanto meno in riferimento alle Regole Ampezzane, che si risolsero ad una transazione con il Comune di Cortina d'Ampezzo per chiudere la controversia.

Nel 1971, la legge n. 1102 detta "sulla montagna"<sup>12</sup>, al suo art. 10, si esprime così: "Per il godimento, l'amministrazione e l'organizzazione dei beni agro-silvo-pastorali appresi per laudo, le comunioni familiari montane (anche associate tra loro e con altri enti) sono disciplinate dai rispettivi statuti e consuetudini. Rientrano tra le comunioni familiari, e non sono quindi soggette alla disciplina degli usi civici, le Regole ampezzane di Cortina d'Ampezzo, quelle del Comelico, le società degli antichi originari della Lombardia, le servitù della Val Canale. La pubblicità di statuti, bilanci, nomine di rappresentanti legali è disciplinata da apposito regolamento emanato dalla Regione (...)".

L'art. 11 recita. "Il patrimonio antico delle comunioni è trascritto o intavolato nei libri fondiari come inalienabile, indivisibile e vincolato alle attività agro-silvo-pastorali e connesse. Quei beni che previa autorizzazione regionale venissero destinati ad attività turistica dovranno essere sostituiti in modo da conservare al patrimonio comune la primitiva consistenza forestale. Solo i beni acquistati dalle comunioni dopo il 1952 possono formare oggetto di libera contrattazione; per tutti gli altri la legge regionale determinerà limiti, condizioni, controlli intesi a consentire la concessione temporanea di usi diversi dei fore-

---

<sup>11</sup> È la sentenza 30 dicembre 1955/25 febbraio 1956, che si può trovare anche in *Comunioni familiari montane. Testi legislativi, sentenze, studi e bibliografia* (a cura di Romagnoli e Trebeschi), Brescia, 1975, p. 246 ss.

<sup>12</sup> È la l. 30 dicembre 1971, n. 1102.

stali, che dovranno comunque essere autorizzati anche dall'Autorità forestale della regione".

La legge sulla montagna del 1994<sup>13</sup> stabilisce, all'art. 3, che le regioni provvedano al riordino della disciplina delle organizzazioni montane, "anche unite in comunanze, comunque denominate, ivi comprese le comunioni familiari montane di cui all'art. 10 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, le regole cadorine di cui al d. legislativo 3 maggio 1948, n. 1104 e le associazioni di cui alla legge 4 agosto 1894, n. 397". In particolare le regioni devono regolamentare la possibilità, per queste entità, di essere autorizzate a dare una destinazione diverse ai beni agro silvo pastorali, garantire la partecipazione alla gestione di rappresentanti delle famiglie originarie e le modalità di coordinamento delle attività fra organizzazioni, comuni e comunità montane, "garantendo appropriate forme sostitutive di gestione, preferibilmente consortile, dei beni in proprietà collettiva in caso di inerzia o impossibilità di funzionamento delle organizzazioni stesse" garantendo "il loro coinvolgimento nelle scelte urbanistiche e di sviluppo locale e nei procedimenti avviati per la gestione forestale e ambientale e per la promozione della cultura locale". L'articolo 1 della stessa legge afferma che "le disposizioni della presente legge costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione" e, in quanto tali, essi si impongono all'osservanza anche delle regioni a statuto speciale.

Come si può ben constatare – e la prolissa riproduzione di molte norme ha appunto questa finalità – il legislatore è intervenuto in modo spesso disorganico e ripetitivo, comunque massiccio essendo spesso non consapevole della delicatezza della realtà sulla quale andava ad incidere.

Si è, comunque provveduto a consentire il trasferimento delle competenze in materia alle regioni, prima a quelle a statuto speciale, poi a quelle a statuto ordinario; le regioni a statuto speciale hanno una competenza piena, quelle a statuto ordinario, come si vede dalla stessa congerie di interventi legislativi nazionali, di tipo amministrativo o su delega specifica dello Stato, almeno allo stato attuale delle norme costituzionali.

3. Le regioni a statuto speciale si sono viste attribuire competenze assai vaste nella materia che ci interessa che sono così specificate:

– quanto allo statuto valdostano, con il riferimento a "usi civici, consorte-

---

<sup>13</sup> È la l. 31 gennaio 1994, n. 97, a proposito della quale si rinvia a *La nuova legge per le zone montane* (a cura di Costato), Milano, 1995, e in part. al commento all'art. 3 di De Martin, p. 29 ss.



rie, promiscuità per condomini agrari e forestali”;

- quanto a quello del Trentino Alto Adige, con l’attribuzione alle Province della competenza in materia di usi civici, minime unità colturali, maso chiuso e “comunità familiari rette da antichi statuti e consuetudini”;
- quanto al Friuli Venezia Giulia il solo riferimento che si può collegare agli istituti è dato dal solito richiamo agli usi civici, oltre che all’impianto e tenuta dei libri fondiari;
- quanto a Sicilia e Sardegna, il solo richiamo è quello, ovviamente indiretto e impreciso, agli usi civici, ma la cosa corrisponde al fatto che i nostri istituti non sembrano avere alcuna sopravvivenza nei territori di quelle regioni.

Le regioni a statuto speciale, come è noto, possono svolgere la loro attività legislativa in materia nel rispetto dei principi fondamentali dell’ordinamento statale e delle riforme economico sociali della repubblica.

Le regioni a statuto ordinario si sono viste attribuire, con l’art. 1 del d.P.R. n. 11 del 1971, tra l’altro, sempre con la formula che propone le proprietà collettive assieme agli usi civici, la “approvazione di statuti e regolamenti delle associazioni agrarie”, il “controllo sulla gestione dei terreni boschivi e pascolivi di appartenenza di comuni, frazioni e associazioni”, nonché la “tutela e vigilanza sugli enti e università agrarie che amministrano beni di uso civico”.

I decreti del 1977 non innovano in materia, se non per stabilire<sup>14</sup> il trasferimento delle competenze ministeriali alle regioni anche in relazione all’attività amministrativa del Commissario liquidatore degli usi civici, cosa che dette origine al problema dei collaboratori di quest’ultimo, che venne risolto solo con la l. n. 491 del 1993, istitutiva del MIRAAF.

I successivi trasferimenti alle regioni dovuti al regionalismo – quasi federalismo corrente non hanno aggiunto alcunché alle competenze regionali le quali, per altro, sono già ampie sia nel settore amministrativo che nei corrispondenti poteri attribuiti in campo legislativo, fermo restando il potere dello stato di adottare leggi quadro alle quali le regioni debbono attenersi. In ogni caso le competenze assegnate alle regioni a statuto ordinario non previste negli statuti di quelle a statuto speciale debbono ritenersi di competenza anche di queste ultime regioni. Si aggiunga, comunque, che le già ricordate leggi n. 1102 del 1971 e n. 97 del 1994 hanno esplicitamente attribuito alle regioni il potere di intervenire con loro norme nella materia.

---

<sup>14</sup> V. il d.P.R. 616 del 1977, all’art. 66.

Ciò non di meno, l'attività normativa delle regioni in relazione alle proprietà collettive non è stata imponente, ed è molto diversa da regione a regione, anche in relazione alla diversa importanza del fenomeno che ci interessa.

Per dare una indicazione di carattere statistico, prima di analizzare qualche norma specifica, si può rilevare che i vocaboli proprietà collettive, partecipanze agrarie, regole e domini collettivi si ritrovano, senza contare quelle abrogate, in due leggi Umbre, in otto leggi Emiliano romagnole, in una Campana, in una del Friuli Venezia Giulia, in una Ligure, in una Lombarda, in tre delle Marche, in una del Molise, in una del Piemonte, in una della Sardegna, in una della Toscana, in quattro dell'Umbria, in tre della Valle d'Aosta, in una del Trentino – Alto Adige, in sette della Provincia di Trento, in quattro della Provincia di Bolzano e in tredici del Veneto. Tuttavia alcune realtà del tipo descritto si trovano anche in regioni che non hanno legiferato sul punto, come accade per l'Umbria.

Alcune di queste leggi regolano il diritto di raccogliere prodotti spontanei del bosco attribuendo una preferenza ai partecipi; molte recano, in riferimento all'ammissione di agricoltori a certi benefici e, in particolare, a quelli previsti per le zone svantaggiate, un formula di questo tipo: "ai fini della determinazione della superficie agricola utilizzata si tiene conto anche delle quote di comproprietà, delle partecipazioni a proprietà collettive o consortili o ad interessenza in regole, comunità agrarie e simili".

Non si sono considerate, in questo computo, norme di tipo "organizzativo" che le regioni si sono date al loro nascere, ove i riferimenti alle proprietà collettive o simili sono possibili.

L'attività normativa regionale più ampia quantitativamente appare quella della regione Veneto e quella della regione Emilia Romagna.

Di quest'ultima mette conto di evidenziare i contenuti dell'art. 46 ter della l. n. 7 del 1992<sup>15</sup>, che regola il "controllo sugli atti delle Partecipanze agrarie: "Gli atti adottati dalle Partecipazioni (sic!) agrarie dell'Emilia Romagna divengono esecutivi il giorno della loro pubblicazione all'Albo pretorio del Comune in cui hanno sede. Essi sono inviati in elenco al Comitato regionale di controllo che può richiederne copia e annullare, in ogni tempo, gli atti illegittimi. Gli atti deliberativi concernenti il bilancio, le relative variazioni e le compravendite immobiliari sono sottoposti al controllo preventivo di legittimità su specifica richiesta delle Partecipanze agrarie (...)"

Rinviando a un momento successivo il commento a questa norma, per il re-

---

<sup>15</sup> L'art. 46 ter è stato introdotto nella l. della regione Emilia Romagna 7 febbraio 1992, n. 7, dall'art. 2 della l. r. 28 febbraio 1994, n. 10.

sto della legislazione dell'Emilia Romagna si può solo affermare che essa non appare rilevante.

Più interessanti appaiono le leggi della Provincia di Bolzano, ove vi è maggiore sensibilità al problema e una non piccola varietà di aspetti nelle diverse "proprietà collettive": basti qui ricordare la l. provinciale n. 2 del 1959<sup>16</sup> la quale, all'art. 1, stabilisce: "Le interessenze, vicinie e le altre comunità o associazioni agrarie, comunque denominate e costituite, sia per la proprietà che per l'esercizio di altri diritti reali sulle terre esistenti nell'ambito della Provincia soggette all'esercizio degli usi civici ai sensi dell'articolo 1 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sono comunioni private di interesse pubblico e sono regolate dalle disposizioni della presente legge". Come si è avuto già modo di rammentare, il fenomeno, in Alto Adige, è tale da collegare il diritto di godimento collettivo con la proprietà di un terreno; e la cosa è stata ben chiarita anche da una sentenza della Corte costituzionale<sup>17</sup> la quale ha riconosciuto la competenza della Provincia a disporre anche in materia di usi civici, benché il richiamo ad essi contenuto nel citato art. 1 non appaia che una forma di "difesa" dei risultati delle nuove regole provinciali nei confronti di interpretazioni riduttive del campo di applicazione di esse.

Diversamente aveva deciso la Valle d'Aosta<sup>18</sup>, poiché aveva stabilito che "le consorzierie valdostane sono enti speciali di natura pubblica, la cui amministrazione è soggetta a controllo da parte delle Giunta Regionale", e che "fanno parte delle consorzierie, con i relativi obblighi e diritti, i proprietari di fondi rustici siti nelle frazioni o località delle consorzierie che vi risiedono effettivamente per un periodo annuale minimo stabilito negli statuti delle consorzierie". Comunque la legge stabilisce anche l'inalienabilità e l'indivisibilità degli immobili di uso collettivo delle consorzierie, impone il reinvestimento in esse degli eventuali utili e ammette la divisione tra i consorti di legna da ardere o da lavoro secondo le necessità personali.

La Provincia di Trento ha adottato una legge che determina l'ordinamento delle Regole di Spinale e Manè<sup>19</sup>, la quale stabilisce l'inalienabilità, l'indivisibilità e il vincolo di destinazione per i beni immobili appartenenti alle regole. Tuttavia, in questo caso, i diritti dei regolieri non sono riservati ai discendenti degli antichi originari, come accade in generale per le regole, ma agli abitanti

<sup>16</sup> È la l. provinciale di Bolzano 7 gennaio 1959, n. 2.

<sup>17</sup> Si tratta del sentenza della Corte costituzionale 8 giugno 1963, n. 87, pubblicata anche nel volume *Comunioni familiari montane. Testi legislativi, sentenze, studi e bibliografia* (a cura di Romagnoli e Trebeschi), cit., p. 372.

<sup>18</sup> Con l. della regione Val d'Aosta 5 aprile 1973, n. 14.

<sup>19</sup> È la l. provinciale di Trento del 20 ottobre 1960, n. 12.

dei comuni interessati, come risulta dal secondo comma dell'art. 1 della legge: "I proventi derivanti dalla loro utilizzazione, al netto delle spese di conservazione, manutenzione, miglioramento e gestione, e dopo che sono stati soddisfatti i particolari diritti dei cittadini residenti, non potranno essere divisi in alcun modo fra i partecipi ma dovranno essere destinati a favore dei Comuni di Ragoli, Montagne e Preore, in proporzione al numero degli abitanti risultanti dall'ultimo censimento ufficiale della popolazione".

Si tratta di un caso abbastanza anomalo, e cioè ci troviamo di fronte al mantenimento di una Regola autonoma anche se gli antichi originari hanno perduto la loro battaglia di chiusura dell'elenco dei partecipi; normalmente, infatti, in questi casi i beni finivano per divenire comunali, non esistendo una ragione sostanziale per il mantenimento delle due entità separate.

Ma la maggior opera legislativa in materia è stata sicuramente quella compiuta dalla regione Veneto, anche per la peculiarità e vastità del fenomeno delle regole nei suoi territori.

Con due leggi principali, l. n. 48 e la n. 49 del 1975<sup>20</sup> – cui si è aggiunta la n. 51 del 1977, per rendere applicabili alle Regole di S. Lucia quelle dettate in precedenza<sup>21</sup> – la regione Veneto ha dettato le norme per la gestione rispettivamente del patrimonio delle Regole Ampezzane (che sono 12) e della loro Comunanza e di quello delle Regole del Comelico (che sono 16); successivamente la regione ha adottato la l. n. 26 del 1996<sup>22</sup> che riordina le Regole.

Il "patrimonio antico" delle Regole del Comelico e i beni agro-silvo-pastorali delle Regole Ampezzane e della Comunanza sono dichiarati inalienabili, indivisibili e (con una aggiunta che appare solo nell'art. 7 della l. n. 26 del 1996) inusucapibili nonché vincolati in perpetuo alle attività agro-silvo-pastorali e connesse. Il vincolo deve essere annotato nel registro immobiliare (Regole del Comelico) o nel libro fondiario (Regole Ampezzane e Comunanza); sono esclusi dal vincolo i beni divenuti di proprietà delle Regole successivamente al 31 dicembre 1952 e quelli compresi nelle aree edificabili dei centri urbani previsti negli strumenti urbanistici ovvero iscritti al catasto edilizio urbano e aventi già alla data di entrata in vigore della legge una destinazione diversa da quella agro-silvo-pastorale (art. 10, Regole Ampezzane e Comunanza e art. 3, Regole del Comelico, poi ripresi dall'art. 6 della l. n. 26 del 1996).

---

<sup>20</sup> Entrambe del 7 maggio 1975.

<sup>21</sup> È la l. della regione Veneto 2 settembre 1977, n. 51, che estende le regole della l. n. 48 alle Regole di Colle S. Lucia.

<sup>22</sup> È la l. della regione Veneto 19 agosto 1996, n. 26.

La legge n. 26 del 1996, adottata a seguito della legge nazionale sulla montagna n. 97 del 1994, prevede anche la ricostituzione delle Regole, dato che considera tali anche le comunanze, comunque denominate, le Comunità di fuochi – famiglia o nuclei famigliari proprietari di un patrimonio agro-silvo-pastorale collettivo inalienabile, indivisibile e inusucapibile”, indicando il procedimento per il riconoscimento (art. 3); essa afferma, all’art. 2, che alle Regole già soggetti di diritto pubblico ai sensi del d. legislativo 3 maggio 1948, n. 1104 (cioè alla Magnifica comunità cadorina) nonché alle Regole già disciplinate dalle leggi n. 48 e 49 del 1975 e n. 51 del 1977 “è riconosciuta la personalità giuridica di diritto privato”.

4. Gli usi civici sono in via di progressivo disfacimento, non tanto per l’intervento attuale di una legislazione “eversiva” ma per la perdita di interesse delle popolazioni ad esercitarli; situazione particolare si ha, al proposito, in Sardegna, dove l’uso dominante è quello di pascolo, che resta ancora oggi attività di non trascurabile importanza nell’economia di molti paesi, sicché si continua nel suo utilizzo, anche se non sempre ciò accade pacificamente e senza ostacoli, posto che si hanno fenomeni di “prepotente” occupazione del suolo non efficacemente ostacolata, stando alle notizie che si possono raccogliere.

In generale, gli usi civici – quelli di pascolo, sotto il profilo economico, sono non molto lontani da una proprietà collettiva che riconosce ai partecipi il diritto di pascolare nei suoi terreni, anche se non trascurabile, all’atto pratico, è la differenza fra la limitatezza del numero dei partecipi e la indeterminatezza, legata solo all’incolato e non all’origine, dei fruitori dell’uso civico – manifestano una debolezza che le proprietà collettive non hanno: le seconde sono “vissute” dai partecipi come facenti parte del loro patrimonio, i primi non sono sentiti con altrettanto legame, sicché possono, quando le vicende dell’economia li rendono meno rilevanti, essere sostanzialmente abbandonati, al di là delle regole legali che li possono far restare in vita. Lo stesso non si può dire delle proprietà collettive, le quali possono tendere verso il frazionamento definitivo parziale o totale sia in pianura che in montagna, magari anche solo per fini abitativi; ma anche questa potenziale “dissoluzione” parziale finisce per essere l’espressione di un certo qual spirito dominicale derivante dalle origini e dal “vissuto” dell’istituto.

Se si osservano le norme regionali in materia di proprietà collettive queste considerazioni trovano conferma: la legislazione della Regione Emilia Romagna lascia comprendere non solo che le attività delle Partecipanze, come accade da molto tempo, sono assoggettate al controllo amministrativo ma che l’inalienabili-

tà delle terre è, sostanzialmente, caduta, posto che le compravendite immobiliari sono espressamente previste, pur se assoggettate a una procedura autorizzativa.

Lo statuto della Partecipanza agraria di Cento oggi vigente – di cui ora si vuole fare una revisione – prevede, all’art. 117, che un partecipe possa costruire la casa sul terreno facente parte del “capo” in sua conduzione (il capo è la parcella assegnata ogni vent’anni al partecipante discendente maschio di un originario avente *loco et foco* nel comune di Cento); al momento della nuova assegnazione, il partecipe proprietario della casa che abbia pagato il canone superficario alla Partecipanza per questa occupazione ha diritto che gli venga assegnato il capo sottostante. Lo stesso articolo prevede che la concessione superficaria possa avvenire a favore di un partecipe anche per terreni esterni ai fondi da distribuire in capi; in questa ipotesi egli può acquistare “in perpetuo” l’area cortiliva sottostante. Inoltre, nella stessa Partecipanza si possono vedere molte costruzioni quali capanni o piccoli capannoni al servizio di attività eseguite dai partecipi sul capo assegnato.

Lo statuto della Partecipanza di Pieve prevede, all’art. 97, che il partecipante, “qualora ricorrano particolari e riconosciute esigenze, può essere autorizzato a costruire sul capo la casa di abitazione e le sue pertinenze necessarie alla coltivazione del capo”.

Il successivo art. 98 prevede che il partecipante proprietario della casa esistente sul capo abbia diritto, nelle successive assegnazioni, al capo sottostante la casa con preferenza assoluta purché conservi i requisiti per l’esercizio del diritto d’utenza.

La legislazione Veneta, invece, interpretando la legislazione nazionale sulla montagna in modo formalmente restrittivo, ha limitato alquanto l’alienabilità dei beni regolieri ed ha previsto la stessa possibilità di ricostituzione di Regole; resta, comunque, il fatto che anche nel caso delle Regole e altre Comunanze del Veneto, l’inalienabilità non è più assoluta e che lo stesso vincolo di destinazione è assoggettato a limiti per la possibilità di concedere l’uso di parte dei beni, anche se modesta, ai regolieri ovvero, addirittura, a terzi. Infatti, l’art. 7 della l. n. 26 del 1996 stabilisce: “Le Regole possono modificare la destinazione dei singoli beni di modesta entità, per consentire l’utilizzazione abitativa, diretta e personale, da parte dei regolieri, o eccezionalmente, l’utilizzazione a fini turistici, artigianali, o per la realizzazione di opere pubbliche”; sembra che la disposizione sia anche servita a ridare case a regolieri che avevano venduta la propria a turisti ed erano costretti ad abitare lontano dal loro paese, ma essa può essere anche utilizzata per destinazione, ad esempio, alberghiera realizzata da terzi. In

ogni caso di concessione, a regolieri o a terzi, “è in facoltà della Regola chiedere la restituzione del bene nello stato in cui si trova” mentre, per la concessione a terzi, “nella deliberazione deve essere previsto l’obbligo di mantenere, almeno per un trentennio, sul bene sottratto al vincolo agro-silvo-pastorale, la destinazione pattuita e di ripristinare la primitiva destinazione, senza alcun onere per la Regola, alla cessazione della diversa utilizzazione”.

A ben vedere, dunque, i grandi interessi economici in gioco sembrano progressivamente intaccare l’intangibilità di beni che immodificabili sono stati definiti in tempi lontani, quando la stessa circolazione delle persone da una vallata ad un’altra, o da un paese all’altro, erano improbabili, e tutto restava, sostanzialmente, immobile.

Tuttavia il legislatore ha compiuto, dopo tanti errori anche “ideologici”, un non trascurabile progresso pur cercando – elemento questo costante nella sua attività degli ultimi secoli – di adattare le proprietà collettive agli strumenti concettuali che la società del momento gli propone; ha, ad esempio, operato per coinvolgere le proprietà collettive nella gestione del territorio.

La regione Marche, con la l. n. 30 del 2000<sup>23</sup> ha previsto che la regione conceda “contributi alle Aziende speciali e agli organismi di gestione di proprietà collettive e di uso civico, comunque, associati, per lo svolgimento di attività destinate alla valorizzazione ambientale di aree forestali collettive e di uso civico”.

Ancora la regione Marche, con la l. n. 71 del 1997<sup>24</sup> stabilisce che la concessione della coltivazione di giacimenti appartenenti a proprietà collettive è assoggettata ad una procedura speciale prevista anche per giacimenti appartenenti a Comuni o Aziende speciali.

La l. regionale del Veneto n. 21 del 1990<sup>25</sup>, istitutiva del Parco delle Dolomiti d’Ampezzo, ne affida la gestione, “previa stipula di apposita convenzione”, alla Comunanza delle Regole d’Ampezzo.

Tuttavia, non si può non evidenziare che, ad esempio, alcuni vincoli paesaggistici imposti sui terreni della Partecipanza di Cento verranno, sembra, allentati per le proteste dei partecipi.

Quali, dunque, le prospettive delle proprietà collettive negli anni 2000? Istituti antichi, affascinanti per lo studioso e capaci di suscitare anche qualche no-

---

<sup>23</sup> È la l. della regione Marche 28 dicembre 2000, n. 30, recante l’assestamento del bilancio 2000, all’art. 24.

<sup>24</sup> È la l. della regione Marche 1 dicembre 1997, recante norme per la disciplina delle attività estrattive, all’art. 12.

<sup>25</sup> Si tratta della l. della regione Veneto 22 marzo 1990, n. 21.

stalgia del tempo passato, sopravvivono oggi in condizioni difficili; è opportuno, comunque, distinguere quelli di pianura da quelli di montagna. Quelli di pianura appaiono progressivamente erosi, come le regole degli statuti testè rammentate fanno comprendere: la possibilità di costruire la casa sul capo, la preferenza nell'assegnazione, la durata ventennale del periodo di assegnazione sono elementi che cospirano a favore di un progressivo disgregarsi dell'istituto. La stessa legge regionale prevede la possibilità di alienazioni, che sono per ora frenate dagli statuti, dei quali si sostiene, tuttavia, la necessità di modifica. I cambi vigorosi dell'economia e l'incremento della popolazione fanno sì che un capo non sia più una unità produttiva significativa, sicché i partecipi cercano di trarre altre utilità dalla cosa, come accade, progressivamente, anche nella Comuna di Grignano Polesine.

Quelli di montagna hanno prospettive migliori; infatti, se le pressioni per costruire le case dei Regolieri o per concedere spazi per iniziative turistiche possono provocare qualche non così provvisorio cambio di destinazione a parti del bene, quelli più adatti a questi scopi (che sono, sostanzialmente, pochi rispetto al patrimonio regoliero), altri interessi, ancora economici, unitamente ad una legislazione regionale più severa, consentono di prevedere una sorte migliore per la gran parte delle terre delle Regole. L'interesse della collettività montana è, infatti, almeno entro certi limiti, che si vedranno, per la conservazione del paesaggio, magari per l'apertura di qualche ulteriore pista da sci, ma non dovrebbe consentire una devastazione territoriale, anche per i controlli pubblici che sui boschi si effettuano.

Il legislatore, nazionale e regionale, ha introdotto, dunque, fra le norme che reggono questi istituti, finalità paesaggistiche e, soprattutto, ambientali, riconoscendo, quasi, che le proprietà collettive di montagna avrebbero avuto, da sempre, questi scopi. In realtà così non è: gli antichi originari utilizzavano con moderazione i beni collettivi vuoi perché erano in numero modesto (per questo hanno lottato per escludere i nuovi arrivati dal diritto ad essere partecipi), vuoi perché difficile era, comunque, ottenere risultati economici importanti da eventuali interventi

- di grande disboscamento, ad esempio, date le distanze esistenti con i luoghi di utilizzo, e la non rilevante dimensione del mercato del legno<sup>26</sup>, o
- per favorire lo sviluppo dell'allevamento, per le medesime ragioni.

---

<sup>26</sup> Quando la località era più vicina al consumatore e quando vi erano interessi politici in gioco, poteva accadere che certe foreste venissero, per usare un linguaggio moderno, quasi demanializzate al fine di assegnare allo stato l'uso del bosco: è il caso di una zona del Cansiglio, che era dotata di piante adatte alle alberature delle navi, che venne avocata al diretto dominio della Repubblica veneta.



Non può che essere, dunque, apprezzabile il nuovo “input” che lo Stato dà alle proprietà collettive di montagna, anche se l'intervento finisce con l'essere l'ulteriore manifestazione della sua presenza invasiva, poco importa se diretta o attraverso l'autonomia regionale.

In ogni caso, la legislazione ambientalistica statale propone limiti importanti alla trasformazione dei luoghi e sottopone a controllo – non è dato di sapere quanto efficace – le attività di entità quali le proprietà collettive, elette così anche a custodi del territorio.

D'altra parte, si deve constatare che, se mancasse quest'orientamento pubblico, probabilmente le spinte all'urbanizzazione, forse non sufficientemente controbilanciate dall'interesse turistico alla conservazione delle caratteristiche fondamentali dei beni, potrebbero provocare, in definitiva, un grave dissesto paesistico e guai anche dal punto di vista idrogeologico.

Si deve, comunque, riconoscere che profondo è l'amore, e l'interesse, che lega i discendenti degli antichi originari alle loro valli; non è, infatti, senza ragione che nell'arco alpino sono del tutto infrequenti gli incendi boschivi.